联 合 国 S/2012/424



安全理事会

Distr.: General
11 June 2012
Chinese
Original: English

2012 年 6 月 8 日秘书长给安全理事会主席的信

谨随函转递 2012 年 5 月 31 日北大西洋公约组织秘书长安诺斯·福格·拉斯穆森递送国际安全援助部队阿富汗行动报告的信(见附件)，报告述期为 2012 年 2 月 1 日至 4 月 30 日。

潘基文(签名)

12-36910 (C) 180612 180612





附件

2012 年 5 月 31 日北大西洋公约组织秘书长给秘书长的信

谨根据安全理事会第 1386(2001)号和第 2011(2011)号决议，随函附上 2012 年 2 月 1 日至 4 月 30 日期间国际安全援助部队行动的报告(见附文)。请将该报告提交安全理事会为荷。

安诺斯·福格·拉斯穆森(签名)

附文

向安全理事会提交的关于国际安全援助部队行动的季度报告

导言

1. 本报告根据安全理事会第 1386(2001)号和第 2011(2011)号决议提交，以向联合国通报国际安全援助部队(安援部队)在 2012 年 2 月 1 日至 4 月 30 日期间取得的进展。截至 2012 年 4 月 18 日，安援部队的总兵力为 128 961 人，来自所有 28 个北约国家和 22 个非北约国家。北约和安援部队再次邀请其他联合国会员国向阿富汗国家安全部队提供顾问和教官，扩大对阿富汗安全部队的资助以及对治理和发展领域文职部门的支持，以此支持这一联合国授权任务。

2. 在本报告所述期间，安援部队依照安全理事会有关决议，继续向阿富汗伊斯兰共和国政府提供协助。在 2012 年 2 月 1 日至 4 月 30 日期间，安援部队共有 731 人伤亡，包括 53 人阵亡，642 人作战受伤和 36 人非战斗死亡。

3. 在本报告所述期间，上报的事件数目仍符合季节趋势，但与前一年同期相比有所下降。数目下降的原因可能是冬季气候(积雪量正常偏高)、阿富汗安全部队的能力不断提高以及阿富汗和安援部队保持高速行动节奏。叛乱人员无法收复失地，但他们尽管遭受损失，仍具有复原力，也十分务实。在交由政府控制的地区，阿富汗安全部队证明有能力维持乃至进一步改善安全局势。在 4 月 15 日叛乱分子袭击喀布尔期间，安全部队的进步十分突出。虽然叛乱分子发动的袭击受到全世界媒体的高度关注，但这些攻击从军事角度看毫无成效。正如国际安全援助部队指挥官公开表示的那样，阿富汗安全部队对攻击行为迅速做出专业回应，并在安援部队非常有限的援助下，妥善领导和协调了反制措施。

4. 本报告所述期间发生的其他值得注意的事件是：

(a) 2 月 20 日，由于帕尔万省的美国拘留所对伊斯兰宗教材料和《古兰经》处理不当，全国各地爆发了大规模暴力示威。安援部队虽然对焚烧事件不负有责任，但仍立即向阿富汗人民表示遗憾，并重申安援部队使命中没有任何旨在诋毁伊斯兰教或亵渎《古兰经》的内容。阿富汗安全部队处理公共反应的总体表现值得赞扬；

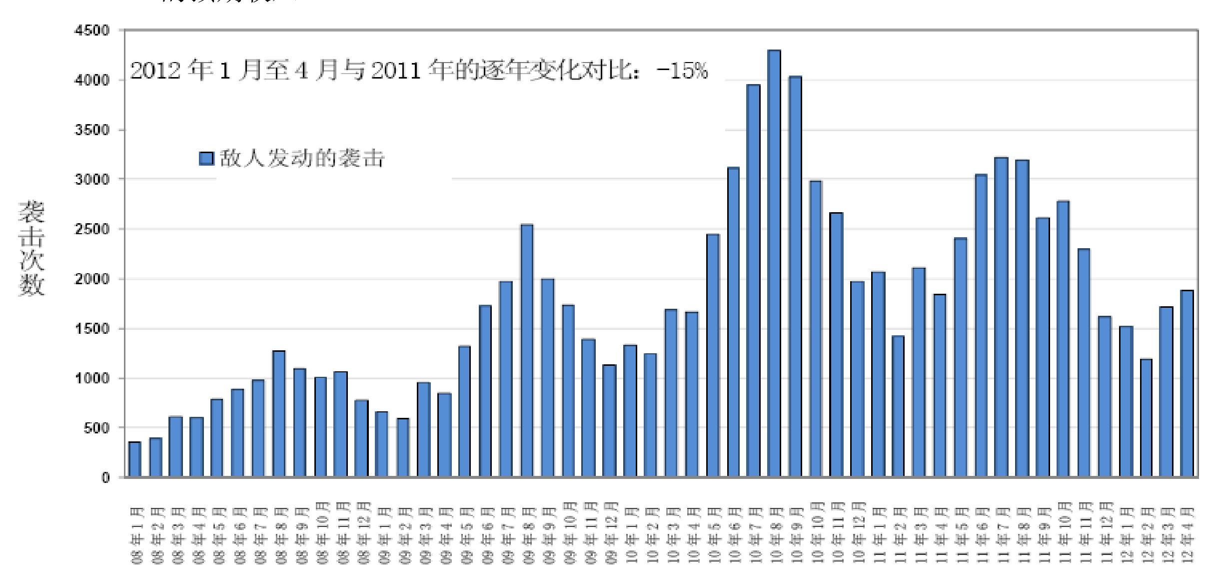
(b) 4 月 7 日，联合协调监测委员会讨论了未来阿富汗安全部队的规模和结构问题，并一致认为，初步分析表明，每年 41 亿美元的资金(包括阿富汗政府的资源和国际社会的捐款)足够用于维持阿富汗安全部队，使之有能力提供充足的安全保障，防范可预见的威胁。由国际社会和阿富汗政府制定的未来阿富汗部队雏形所设想的部队兵力为 228 500 人。这个数字和其他规划假设可根据实地情况，通过阿富汗和国际社会之间的双方协定加以修订；

(c) 美利坚合众国和阿富汗政府签署了谅解备忘录，将有美国部队参加的所有阿富汗特别行动任务的领导权移交给阿富汗部队，此后又决定，安全部队的特别行动遵循同样的原则。今后，特别行动将根据阿富汗法律，由阿富汗行动协调小组批准，并由阿富汗部队实施。

(d) 4 月 14 日，萨拉赫丁·拉巴尼(遭刺杀的高级和平委员会前主席布尔汉努丁·拉巴尼的儿子)被卡尔扎伊总统正式任命为该委员会的新任主席。

安全局势

5. 敌人发动的袭击次数再次减少，比 2011 年下降 11%。由于阿富汗安全部队和安援部队的行动组合，叛乱分子旨在冬季继续高调发动袭击和暗杀的行动基本上毫无成效。另外，经过几年暖冬后，冬季气候恢复了正常，对叛乱活动也造成影响。目前，叛乱分子正在为即将到来的作战季节做准备，保护当前罂粟丰收带来的预期收入。

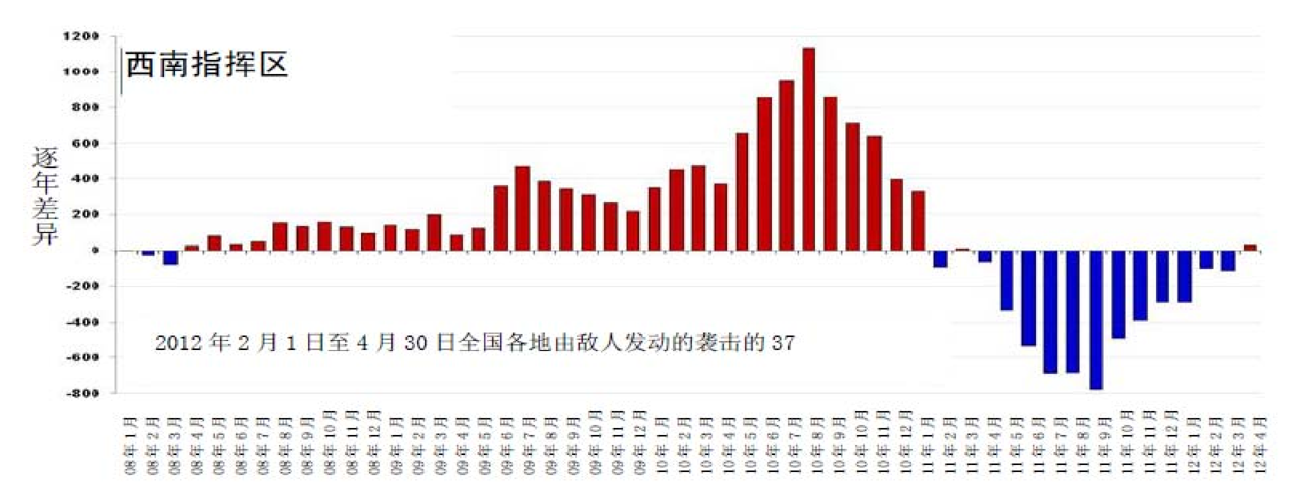


6. 叛乱活动继续优先使用简易爆炸装置而避免直接交战。对政府官员的暗杀企图仍会继续，目的是破坏政府开展有效治理的能力，并给其保障阿富汗人民安全的能力抹黑。在本报告所述期间，67%的平民伤亡都是叛乱分子不分青红皂白引爆简易爆炸装置造成的。叛乱分子埋设的地雷已被发现和清除。

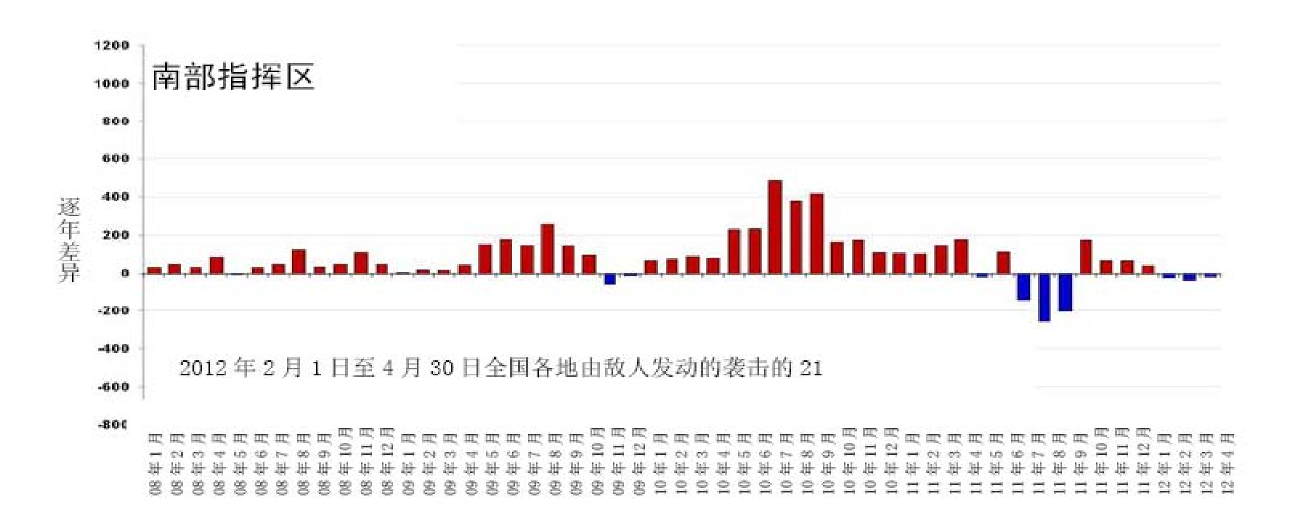
7. 区域安全情况如下：

(a) 西南部指挥区。在本报告所述期间，由敌人发动的袭击次数与 2011 年同期相比减少 9%。阿富汗安全部队和安援部队继续努力将安全区扩大至赫尔曼德省北部和南部各县。目前，叛乱分子正在集中保卫他们在赫尔曼德省的安全庇护所，预先为即将到来的作战季节部署战斗人员，并保护罂粟收获带来的预期收入。叛乱分子的重点是反击省长领导的消灭行动。由于阿富汗安全部队和安援部队的努力，叛乱团体遭受了损失，财政和后勤方面也出现短缺，这将迫使叛乱团体采

取节约力量战术，以保护自身作战能力。他们确实保留了为破坏政府安全和治理努力而发动复杂袭击和恐吓的能力；

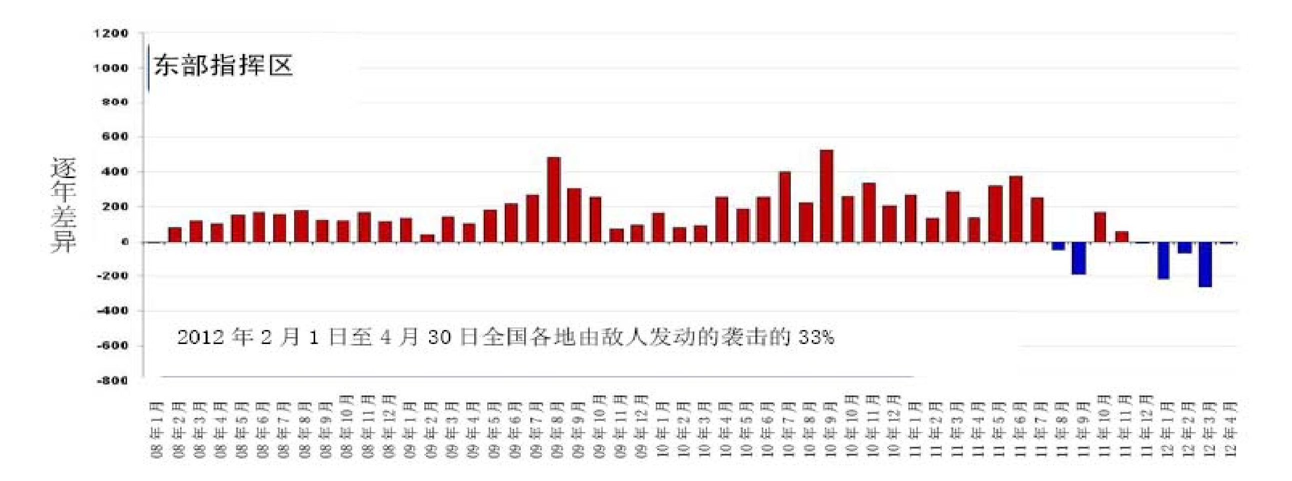


（b） **南部指挥区**。在本报告所述期间，由敌人发动的袭击次数与 2011 年同期相比减少 8%。尽管阿富汗安全部队的能力不断提高，阿富汗部队和安援部队的行动也取得成功，挫败了南部指挥区内叛乱分子的行动，但这些叛乱分子仍谋求重获影响力，收复失去的安全庇护所并重建行动自由。安全事件与 2011 年同期发生的事件相类似，如引爆简易爆炸装置、定向袭击阿富汗安全部队和安援部队和加紧暗杀阿富汗部队和政府官员，以破坏安全成果和限制政府的施政能力。坎大哈省特别是坎大哈市仍是塔利班努力重获对民众影响力的主要重点。

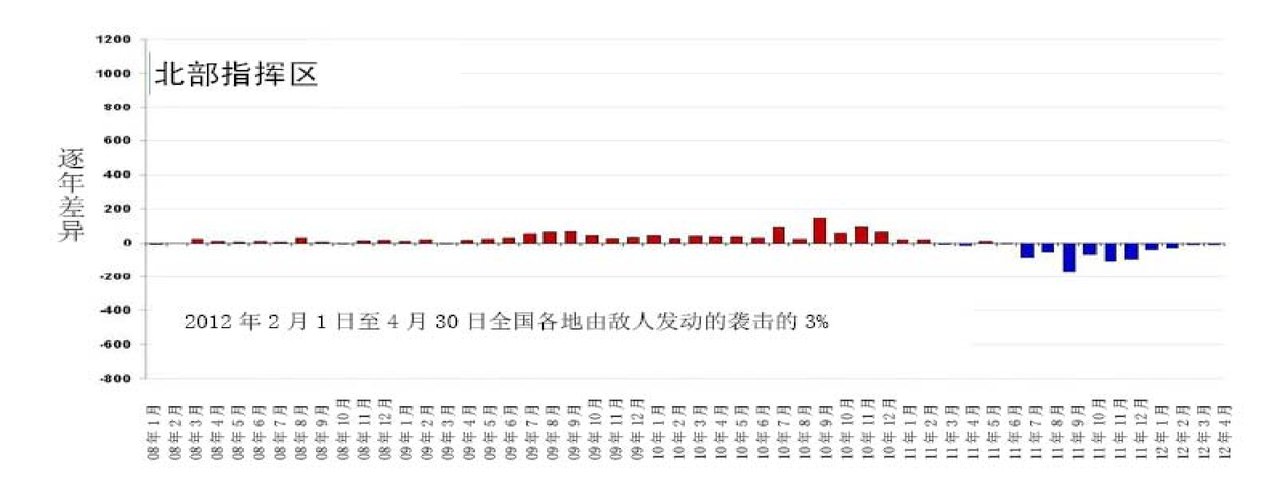


（c） **东部指挥区**。在本报告所述期间，阿富汗人口最稠密地区内由敌人发动的袭击次数与 2011 年同期相比减少 18%。东部指挥区的叛乱活动数目与全国趋势一致，继续略有减少。叛乱分子袭击数目减少的直接原因可能是阿富汗安全部队和安援部队在更大区域内采取了行动。尽管取得这一进展，但叛乱分子仍能保持

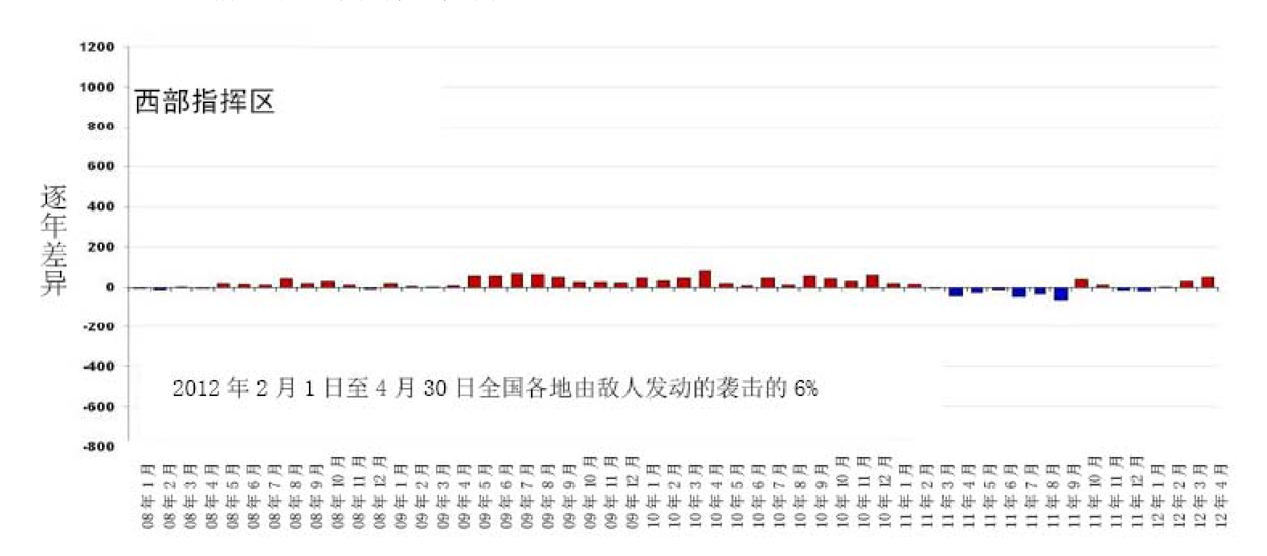
行动自由，也有能力在该区域发动有效袭击。叛乱活动的特点是几个独立的叛乱团体彼此合作，其中每个团体都有自己的议程。阿富汗部队和安援部队的行动都以供应路线为重点，以破坏来自巴基斯坦的战斗人员和物资的流动，从而阻碍叛乱分子的行动。在本季度内，阿富汗部队、安援部队和巴基斯坦军方之间的合作情况有所改善，并将继续在打击叛乱活动方面发挥至关重要的作用，因为巴基斯坦境内的庇护所仍在为叛乱团体提供安全区，使其能够计划、协调和协助阿富汗境内的行动；



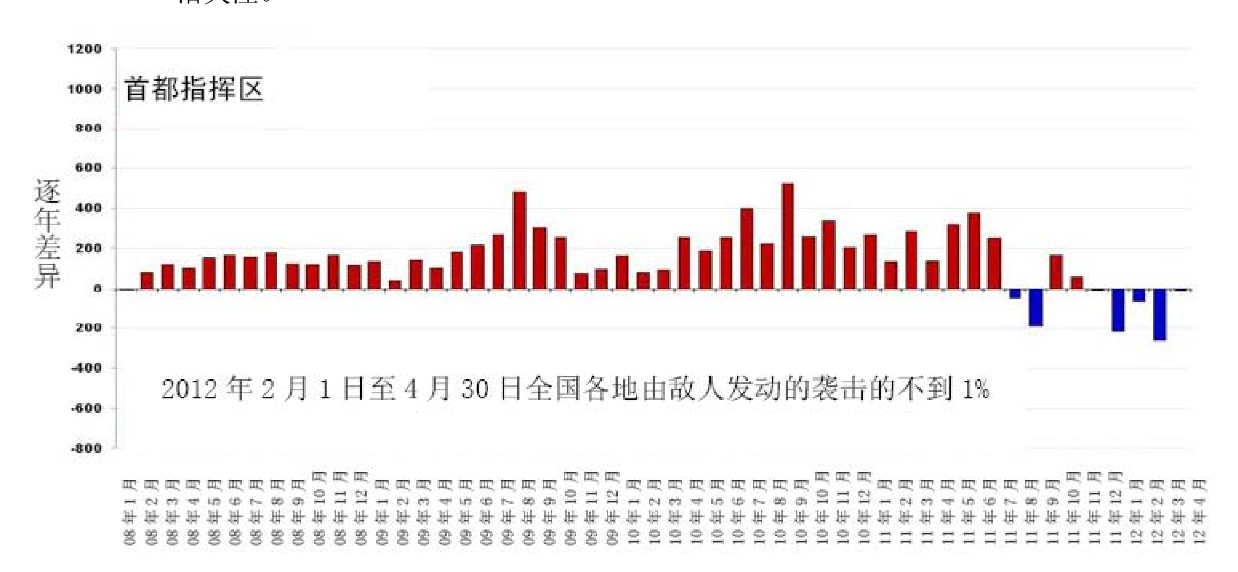
(d) **北部指挥区**。北部指挥区内由敌人发动的袭击次数已连续 11 个月减少。在本报告所述期间，这些袭击与去年同期相比减少 29%。上个季度北部指挥区内的叛乱活动一直呈下降趋势。由于能力缺乏和严峻的冬季条件，叛乱分子避免与安援部队直接交战，集中对阿富汗安全部队和政府官员发动简易爆炸装置袭击和暗杀。继 2012 年 2 月发生不当处理巴格拉姆机场宗教材料事件后，北部指挥区内出现了大量示威活动，示威次数排名第二(东部指挥区发生示威最多)。叛乱活动在几个特定地区，如法利亚布省、巴格兰省和巴达赫尚省依然存在并十分活跃，并侧重于保护安全庇护所。



(e) **西部指挥区**。在本报告所述期间，由敌人发动的袭击次数与 2011 年同期相比增加 39%。与一个非常低的基线相对照，西部指挥区内由敌人发动的袭击次数一直很低。由于在上个作战季节，叛乱分子对许多地区的影响和控制大为削弱，因此他们正试图保留其目前的安全庇护所。随着天气好转，在罂粟收获开始之前，叛乱行动将继续增加。



(f) **首都指挥区**。首都指挥区已全面迈入转型进程，首都指挥区内由敌人发动的袭击次数最低。在本报告所述期间，由于阿富汗安全部队的能力有所提高以及严峻的冬季气候条件，由敌人发动的袭击次数略有下降。在此期间，4 月 15 日在喀布尔发动的袭击是最重要的事件。尽管阿富汗部队取得了成功，但喀布尔仍是叛乱行动的主要目标，因为在首都发生的任何事件都会引起高度的媒体和政治关注。



阿富汗国家安全部队

8. 在过去三个月中，阿富汗安全部队的总兵力稳步增加，正在逐步实现到 2012 年 10 月最终兵力达到 352 000 人的核定目标。设定该兵力目标是为了到 2014 年底保障所有阿富汗人的安全，并旨在巩固安援部队的成果和成功过渡到由阿富汗主导的安全。为此目的，阿富汗部队展示了越来越强的能力，能够在阿富汗各地同步开展安全行动，并在安援部队减少直接支持的情况下，确保在已实现过渡的地区维持治安。如以往报告所述，阿富汗安全部队的专业化程度正在快速提高，从而能成功推动由阿富汗主导安全工作和提高部队效力。

9. 阿富汗安全部队的机构能力稳步提高，在培养领导人员、培训教官、文化水平、装备以及从北约驻阿富汗培训团向内政部或国防部的机构过渡(已过渡和有待过渡的活动)等方面取得了进步。这一期间的一项显著成绩是制订和实施了“Naweed 1391”行动，这是第一个由阿富汗制订的部队作战计划。此外，阿富汗安全部队还努力减少部队自然减员，解决军士严重不足的问题。

10. 继续发展国家安全协调制度，特别是通过行动协调中心发展这一制度，对于确保国家、区域和各省所有安全部队之间的协调十分重要。虽然阿富汗安全部队仍在慢慢发展应对突发事件的能力，但其对 4 月 15 日叛乱分子袭击喀布尔事件的反应表明，该部队的能力不断增强。同样，该部队为重大静态活动计划和设计安保安排的能力正在快速增强。

11. 今后六个月中，继续培训和着重提高阿富汗安全部队的特殊技能、文化水平、交叉协调和指挥控制能力的工作，对于防止叛乱分子收复失地和确保向安全部队顺利移交关键地形区的安全职责十分重要。在目前阶段，安援部队仍有必要开展伙伴合作和咨询工作，以强化安全体系的整体团结，并提高阿富汗各级人员的积极性。

12. 阿富汗安全部队的保健制度正在建设之中，重点是制定战士保健计划，其中突出强调以下六个关键领域：组织、人员、后勤、医疗后送、教育和培训以及质量管理。

阿富汗国民军

13. 阿富汗国民军的当前兵力为 194 466 人(截至 2012 年 3 月)，表明国民军很可能提前于 2012 年 5 月实现其到 2012 年 10 月增员至 195 000 人的目标。

14. 国民军总部及其部队的质量正在缓慢但稳步地提高，为阿富汗人提供了更强的独立策划和执行行动并在安援部队提供最少协助的情况下有效应对叛乱分子袭击的能力。此外，随着国民军自己的教官质量和人数不断提高，其培训系统的独立性得到逐步加强。阿富汗国防部继续促进女性的参与，并在安援部队的支持下向新招募的人员和在役人员提供读写培训。

15. 北约培训团与阿富汗国防部合作，继续努力提高阿富汗国民军的专业化水平，缓解领导人不足问题，降低自然减员率并改进工作人员规划、战术协调和部队的后勤能力。

阿富汗空军

16. 阿富汗空军的建设和专业化工作正在进行中。在过去六个月中，空军部队的兵力略微增加，2012 年 3 月后期达到 5 500 人。2016 年底以前的核定空军兵力为 8 000 人。由于整个空军需要技术技能而人力资源有限，空军的增长仍将缓慢。为此，需要给予重要投入，改善空军培训场地和基础设施。因此，空军在 2016 年 12 月底实现全面作战能力之前，仍然要依赖捐助国和其他方面的支持。

阿富汗国家警察

17. 阿富汗国家警察的警力稳步增加，当前警力为 149 642 人(截至 2012 年 4 月 7 日)，能够实现其到 2012 年 10 月增员至 157 000 人的目标。国家警察继续着重努力招募直接入伍的警员以及培训和提升巡警，以提高其警员数目。

18. 国家警察的行动实效不断提高，其速度符合持续过渡的要求。合作开展的行动所占比例仍然很高，但由阿富汗安全部队领导的行动所占百分比日益提高。对国家警察的评级趋势继续向好，显示更多的单位得到“在顾问支持下有效”或更好的评级。阿富汗人对国家警察的看法似乎也普遍改善，显示对安全部队存在的认识有所提高，国家警察专业性和独立性总体上也呈现出积极的趋势。5 月 3 日，内政部主办了关于国家警察未来的警务会议。会议的中心内容是国家警察的专业化、内政部改革以及加强与司法部门的联系。来自国家警察和内政部的代表指出，随着安全局势得到改善，警察的工作重点应当从打击叛乱转向更传统的执法工作。他们还指出，国家警察在反腐败、促进人权和提高阿富汗社会女性参与程度方面具有关键作用。各工作组将拟定提案，推动会议议程项目取得进展。

19. 尽管人们越来越认可女性在阿富汗安全部队中的作用，但只有 1 313 名妇女为国家警察工作，显著低于内政部制定的到 2012 年 3 月警察队伍中的女性人数达到 1 753 人的目标。

阿富汗公共保护部队

20. 阿富汗公共保护部队承担着被 2010 年 8 月第 62 号阿富汗总统令取缔的私营保安公司的安保任务。[a] 为确保私营保安公司成功向阿富汗公共保护部队移交任务，安援部队和阿富汗政府还商定临时解决方案，由风险管理公司承担前私营保安公司的部分任务。

[a] 根据该总统令，为开发项目和安援部队车队提供的所有安保服务必须不迟于 2012 年 3 月转交给阿富汗公共保护部队，为安援部队基地和建筑工地提供的安保服务不得迟于 2013 年 3 月转交。

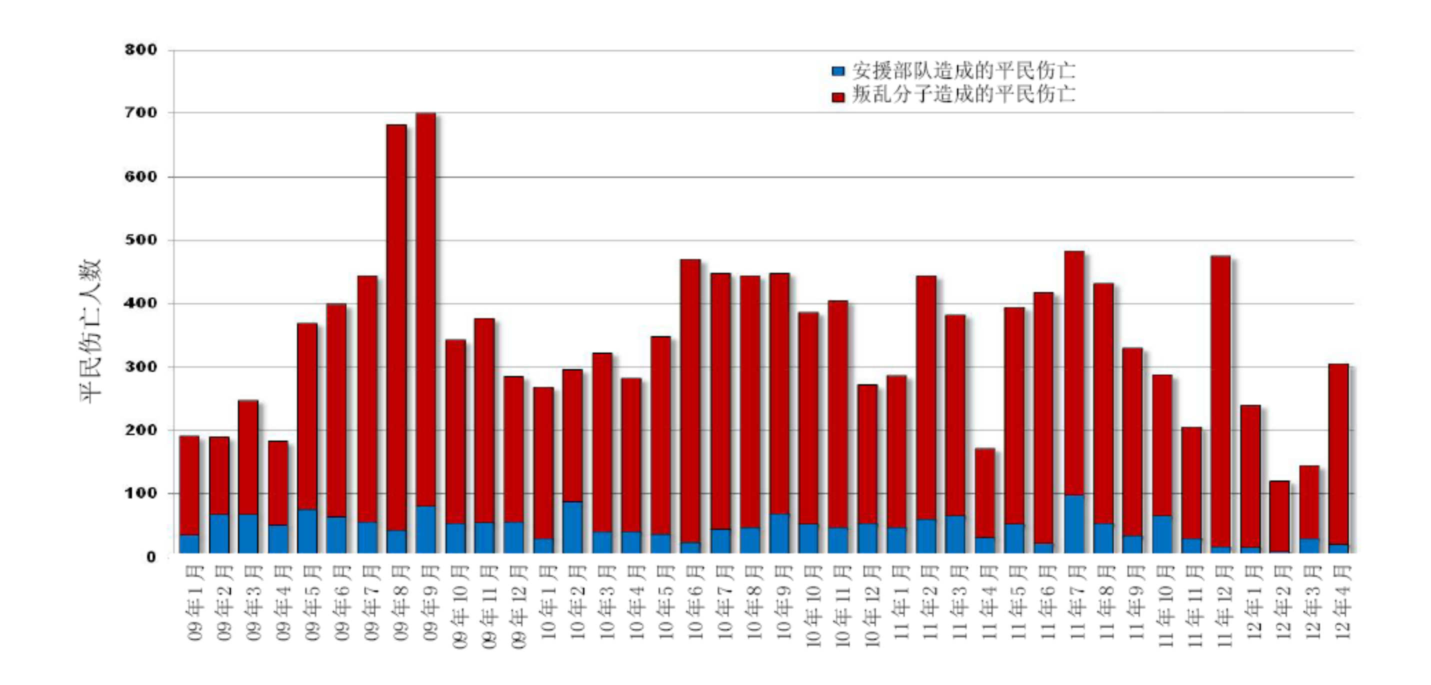
21. 3月中旬，私营保安公司获得30至90日宽限期，用于向阿富汗公共保护部队移交其活动。这项临时措施允许安保提供者在申请永久风险管理公司执照期间，在阿富汗公共保护部队领导下运营。由于该过渡机制，内政部能够在卡尔扎伊总统设定的最后期限3月20日之前完成从私营保安公司到公共保护部队的过渡，同时确保为车队业务和开发场址提供的安保不被中断。预计阿富汗公共保护部队将于2012年8月的第一周准备完毕，可以承担对车队和开发场址的安保职责。安援部队正在与内政部密切合作，以确保随着阿富汗公共保护部队的成熟，能继续支持商业和开发努力。为实现从私营保安公司到公共保护部队的顺利过渡，满足在2013年3月之前实现该部队目标所需的总体要求，阿富汗公共保护部队伙伴部委提供的协助[b] 仍然至关重要。

平民伤亡

22. 平民伤亡是安援部队的重大关切问题，安援部队认为，有效管理此类事件的后果至关重要。

23. 在本报告所述期间，与2011年同期相比，平民伤亡总数减少了44%。在所有与平民伤亡有关的事件中，大约90%的事件都是叛乱分子造成的。与2011年同期相比，由安援部队造成的平民伤亡人数减少了62%。可以明显看到，与2011年同期相比，由安援部队空中业务和道路交通事故造成的平民死亡人数显著下降。然而，叛乱分子仍然能够以对其有利的方式利用并操纵与平民伤亡有关的事件。以下数字反映了经过调查证实为安援部队或叛乱分子造成的与冲突有关的平民伤亡(死亡和受伤)。安援部队的政策要求对平民伤亡的所有可信指控进行审查。

[b] 包括外交部及时发放签证，劳动部及时发放工作许可证，交通部及时发放交通许可，内政部及时发放装甲车辆牌照，以确保杜绝任何安保漏洞。



禁毒

24. 安援部队继续根据其任务规定，向该国政府的禁毒方案和行动提供支持，以打乱、瓦解和影响阿富汗的毒品产业及其向叛乱分子的供资。

25. 今年罂粟收成的早期报告显示，鸦片种植情况与原来的预测一致，保持在2011年的水平。最初迹象表明，安全较好地区的种植率有所下降，但报告仍然显示，农民正在离开传统种植区，前往阿富汗较偏远地区从事种植。

26. 种植区的转移可能预示着加工区将出现转变，因为加工和贩运活动也将转移到因缺乏安全部队而造成的宽松环境中进行。鸦片种植和加工仍然与缺乏安全相互关联。虽然农民和加工活动的转移规模目前尚不清楚，但导致这种转移的原因是：政府和阿富汗安全部队成功开展了禁毒工作，安援部队又派驻大量人员，阻碍了毒品在传统种植区的自由流动。

27. 叛乱分子继续从毒品贸易中受益，并已开始征收其年度罂粟收获税。这种收获税仍然是叛乱分子最大的业务收入来源，对于叛乱分子作战季节的活动至关重要。由于阿富汗安全部队和安援部队的当前活动所造成的压力，收获后产出所带来的收入仍然十分脆弱，容易受到破坏。在2012年1月1日至3月31日期间开展的行动中，查获了超过20 000公斤的鸦片和18 000公斤的大麻。虽然毒品和前体化学品的查缴数量低于2011年同期水平，但2012年的行动仍然可能给毒品贩运者和叛乱分子造成长期压力。

28. 打乱毒品贸易的各个方面仍然意义重大，但除非在阿富汗持续开展禁毒行动[c]和维持定罪判决，否则就不会产生长期影响，因为毒品贸易存在与否仍然取决于阿富汗人开展禁毒行动的意志和能力。因此，若要确保阿富汗能够维持较长期的禁毒行动，培训阿富汗安全部队以及改善各级能力的方案依然至关重要。除非安全得到维护，腐败问题得到解决，否则毒品贸易就会继续在阿富汗肆虐。

治理

29. 安援部队继续支持由阿富汗主导的治理工作，特别是在过渡、重返社会、反腐败和改善法治等关键领域。阿富汗安全部队和安援部队在本季度联合开展了代号为 Naweed(“好消息”)1391 的行动，该行动由阿富汗安全部队牵头，安援部队提供协助。这次行动兼顾安援部队和该国政府的治理目标，把重点放在解决腐败问题上，具体做法是落实法治、建设预算能力以及把国家和国家以下各级政府连成一体。在本季度，安援部队还继续加强与政府各部委、捐助方和国际社会利益攸关方的关系，以随时了解其治理和发展工作，并酌情根据安援部队的活动计划，就安援部队认为属于其主要优先事项的工作为其决策提供资讯。

30. 过渡进程仍在顺利进行，由阿富汗主导的第二阶段过渡仪式成功举行。随着第三阶段即将实施，阿富汗安全部队对将主要负责约 75%阿富汗人口的安全。

31. 尽管在这一期间有大批叛乱分子参加阿富汗和平和重返社会方案(约有 1 000 人)，但重返社会工作尚未在阿富汗产生决定性影响。目前，重返社会者的人数仅有 4 100 余人(截至 2012 年 4 月底)。在叛乱活动的中心地带特别是在南部地区，该方案还没有吸引许多普什图族人参与。尽管如此，东部和南部指挥区仍出现了可喜的迹象，重返社会者人数增加了一倍。西南部指挥区的增幅超过 30%，西部指挥区的重返社会活动主要发生在赫拉特省和法拉省，而不是在迄今重返社会者人数最高的巴德吉斯省。该方案已开始在乌鲁兹甘省、坎大哈省和赫尔曼省以及东部指挥区的少数省份得到巩固。在安援部队协助下，该方案的结构和能力继续得到发展，但在省级联合秘书处工作队一级仍然存在一些困难。

32. 由北约主导的操守建设举措目前正在进行之中，目的是为国防部和内政部制定以发展财政和人力资源管理能力为重点的行动计划。北约高级领导频频访问喀布尔，以便与这两个部的主要领导人共同推动这些举措，最后文件预计也将在近期公布。仍有待制定的其他操守建设举措包括一项在喀布尔设立操守建设中心的备选方案。

[c] 《阿富汗国家禁毒战略》以八大支柱为基础：即提高大众认识、国际和区域合作、替代生计、降低需求、执法、刑事司法、根除和机构建设。

33. 北约法治外勤支助团继续与阿富汗政府合作，以期为省县两级的国家司法机构提供合格人员。约有 12%的县依然没有设立法院，特别是在东部、南部和西南部指挥区，而在主要城市以外也存在着专门法院不足的情况。

发展

34. 受第一和第二阶段影响的省级重建队派遣国与北约高级文职代表协调，提交了其沿革计划，这些计划得到了阿富汗-北约联合过渡委员会的认可并接受该委员会的监督。根据这些沿革计划，驻巴尔赫省的瑞典-芬兰省级重建队于 2011 年关闭了其在萨曼甘和萨尔普勒的省级办事处，并在 2012 年 3 月将其驻巴尔赫的省级重建队正式改名为过渡支助队。在本报告所述期间，德国驻塔哈尔省的省级咨询小组也结束了其活动，并分阶段撤出。瑞典和德国都表示有意继续向这些省份提供短期支助。第三阶段过渡进程的筹备工作已进入最后阶段，预计会受到第三阶段影响的省级重建队派遣国的沿革规划工作正在顺利进行之中。

35. 在开展过渡进程的同时，提高阿富汗安全部队的能力证明有助于保障基础设施项目区的稳定和安全。此外，在赫尔曼德省 611 号公路沿线动用阿富汗当地警察的做法是改善桑金山谷各地安全局势的一个重要因素，此举使得进出卡贾基大坝(南部省份的主要发电厂)成为可能，并改善了那里的安全。此外，自从 2011 年 10 月部署阿富汗安全部队和社区保安人员以来，东部指挥区纳格何鲁至贾拉拉巴德的 110 千伏输电线路的建造工作继续无间断进行。

受武装冲突影响的儿童

36. 安援部队(北约驻阿富汗培训团)和联合国阿富汗援助团(联阿援助团)已承诺开展协作，支持阿富汗政府执行联合国和政府 1 月 11 日签署的行动计划，以制止和防止严重侵犯儿童行为，包括采取行动防止阿富汗安全部队招募未成年人并防止性虐待、性暴力以及杀害和残害儿童的行为。

37. 安援部队和联阿援助团联合采取了一些切实可行的具体步骤，特别是在支持阿富汗机构执行行动计划方面：

(a) 安援部队指挥官指示安援部队各单位报告阿富汗安全部队招募未成年人的事件或其他侵犯儿童事件；

(b) 从更广泛的角度看，指挥官的战术指令就是以保护阿富汗民众免受冲突后果影响为特别重点，支持解决这一问题；

(c) 安援部队正在向阿富汗内政部提供财政支持，协助该部拟订和执行防止招募未成年人的全国提高认识活动。这项活动的内容包括：为所有阿富汗安全部队人员印发袖珍指南、开展广告牌宣传活动以及利用广播电视传播讯息。

38. 安援部队依然致力于协助监测和报告武装行为体招募未成年人的行为或任何其他侵犯儿童行为。

第 1325(2000)号决议和性别平等观点

39. 安援部队依然致力于执行第 1325(2000)号决议和相关决议，安援部队已将性别平等观点纳入整个指挥链的作战规划文件。指挥官的作战计划包含一个性别问题附件，其中概述了如何才能把性别平等观点(包括男子、妇女、女孩和男孩)作为总体行动的一部分予以落实，以及考虑到阿富汗妇女的历史、社会和文化地位，如何才能在安援部队的所有行动中具体考虑到妇女的观点。此外，还发布了一些简令，以协助执行若干举措，包括一项着重提高阿富汗安全部队妇女人数和增强女性参与能力的举措。

40. 安援部队在整个机构中任命了性别平等顾问、性别平等外勤顾问、性别平等协调人等人员，以及负责妇女参与工作的工作人员和战术小组，以确保顾及和实施性别平等观点。

41. 安援部队通过女性安全协商会议等方式，加强和扩大与阿富汗妇女的对话。

42. 安援部队支持政府在整个阿富汗安全部队中纳入性别平等观点和开展宣传工作，并致力于继续开展这一领域的进展监测、报告和支持工作。